

CA1  
LN  
-1998  
D38



Dialogue on Values and Ethics: A Practical Guide



CA1

LN

-1998

D38

Releve

Energy Learning Expertise Values Excellence

*Dialogue on*  
*Values*  
*and*  
*Ethics*

*A Practical  
Guide*

*based on A Strong Foundation  
The Report of the Task Force  
on Public Service Values and Ethics*



The Leadership  
Network

Le Réseau  
du leadership

Canada

The Leadership Network is a horizontal organization whose mandate is to promote, develop and support networks of leaders at all levels throughout the Public Service of Canada, and to assist them in the ongoing challenge of *La Relève*.

*For additional copies, please contact the Canada Communication Group Inc. (CCG) at:*

*Tel.: (819) 779-4341*

*Fax: (819) 779-2833*

*For more copies of this guide booklet, the complete Task Force report and the companion Discussion Guide, send your name, address, telephone number and number of copies requested to The Leadership Network at:*

*Fax: (613) 996-2228*


*E-mail: [lareleve@pco-bcp.gc.ca](mailto:lareleve@pco-bcp.gc.ca)*

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1998

## Contents

<b>Foreword</b> , by Peter Harrison <i>Head, The Leadership Network</i> .....	iii
<b>Preface</b> , by John Tait, <i>Chair of the Task Force on Public Service Values and Ethics</i> .....	v
<b>The Heart of the Dialogue</b> .....	1
<b>Who Should Start the Discussion?</b> .....	1
<b>Where and When Should Discussion Begin?</b> .....	3
<b>How Do I Initiate Discussion at My Workplace?</b> .....	5
<b>What Are the Issues?</b> .....	6
1. The Democratic Context and the Challenge of Accountability .....	7
2. Employment and Values .....	9
3. Principles of Public Service .....	11
4. Values Old and New .....	13
5. Ethical Challenges .....	15
6. Leadership in A Time of Change .....	17
<b>The Dialogue Is Ongoing</b> .....	19





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117663898>

BAK-5507

## ***Foreword***

*La Relève* was established in January 1997 to bring focus to the overall renewal of the Public Service of Canada. Under the auspices of the Privy Council Office and with the commitment of deputy ministers to encourage change, *La Relève* involves the participation of public servants from all departments and all regions.

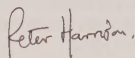
The process of renewal and change draws its energy in part from an ongoing momentum arising from discussion supported at all levels within the public service. For this reason, *La Relève* undertakes an ambitious communications plan on specific initiatives and ideas.

Among the issues for discussion under *La Relève* are values and ethics in the public service. This topic was first broached by the Task Force on Public Service Values and Ethics established in 1995. The Task Force looked hard, openly and honestly at the actions and concerns of public servants regarding values.

Publication in December 1996 of the Task Force's report, *A Strong Foundation*, followed a period of fundamental change in the federal public service as it underwent downsizing in response to fiscal realities addressed by the government. The report highlighted the need for open dialogue among public servants to discuss fully, and ultimately reaffirm, the values that will guide them into the future. A Discussion Guide was also prepared to assist organizations, leaders and individuals within the public service to undertake ongoing dialogue about public service values based on the Task Force's findings. Both documents are available from the Canadian Centre for Management Development through its Internet web site at: <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>, or from the *La Relève* site at: <http://lareleve.pwgsc.gc.ca>

Now, *La Relève* is broadening the scope of the discussion on values and ethics through wide distribution of this summary of *A Strong Foundation* and its Discussion Guide. It urges teams and groups throughout the public service to include themselves in this dialogue.

I encourage everyone throughout the public service to engage in discussion with their colleagues. Everyone is invited to reflect on what values and ethics mean to them and on how they are being applied in their own workplaces.



**Peter Harrison, Ph.D.**  
Head, The Leadership Network  
Summer 1998



## ***Preface***

The Task Force on Public Service Values and Ethics conducted its work at a time when many public servants were questioning the principles underpinning public service, and the ethics of the public service itself.

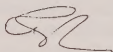
The Task Force did not think its work should aim at defining a set of values for the public service. Rather, it thought to begin with what was on people's minds and on what worried and concerned them, in order to encourage discussion under the *La Relève* initiative.

The vision set out in the Task Force's report, *A Strong Foundation*, examines the gap that many public servants perceive between their aspirations and reality. It is people's values that command them to improve and strive to reach their aspirations. A richer, fuller understanding of these values can help all of us build on the finest traditions and aspirations of public service.

The hope of the Task Force is that public servants at all levels will find its report, *A Strong Foundation*, useful, and that the report may serve as a foundation on which other things can be built. Its publication was not the end of a process. Rather, publication was only an initial step in the ongoing process of renewal.

One of the steps in this process is to stimulate discussion about values and ethics on a very broad base. This summary booklet, based on *A Strong Foundation* and on the companion Discussion Guide, has been produced to facilitate such a dialogue. It contains several suggestions on how public servants at any level can join in or even initiate value-related dialogue in their workplaces. It outlines the issues, and poses some interesting questions arising from them. The test of its usefulness is feedback. Please take a

few minutes to complete the questionnaire at the back of this booklet. Tell us your opinions about public service values and ethics, and share your experiences in discussions about them. In doing so, you will contribute to the goals of *La Relève* and give your personal input to the renewal of the public service.



**John C. Tait**

Chair of the Task Force  
on Public Service Values and Ethics *and*  
Senior Advisor, Privy Council Office

## ***The Heart of the Dialogue***

From the beginning, the Task Force on Public Service Values and Ethics recognized that public servants were concerned that there was a disconnect between the words and actions of their leaders. The Task Force therefore concentrated not on words but on real issues. Will public servants be regularly called before parliamentary committees and blamed for their actions? Will the public service adopt private sector values? Will the public service of the future have a short-term employment contract, subject to possible renewal?

After looking at these and the other real issues, the Task Force found that certain categories or families of values and ethics were useful in determining which direction to take. This booklet is a summary of the Task Force's report, *A Strong Foundation*, and the companion Discussion Guide. It outlines some of the conclusions that the Task Force reached.

The Task Force believes that it is useful for departments, regional councils, functional groups and all levels and groups of employees to take a similar approach; to have an open dialogue on issues of most concern to you. This document suggests certain lines of inquiry, but the most important ones are your own. It is hoped that the framework and ideas here will help in your dialogue.

## ***Who Should Start the Discussion?***

The Task Force, in preparing its report, was concerned that public servants would believe it was written for someone else. Thus their goal was to stimulate a dialogue that involves an assessment of how each of us can and must improve. And they decided to target the responsibility for initiating this dialogue at everyone of us. This includes senior and middle managers, as well as line workers who deliver the programs and services, and support staff. It includes you.

There are no special requirements for opening or contributing to this dialogue. One of the reasons the Task Force did not attempt to develop a comprehensive or definitive statement of public service values was because it wanted any eventual statement or summary of public service values to arise from an examination of the real issues and problems as they present themselves to public servants today.

You may find it helpful to use a similar approach. The Task Force recognized that structured exercises on values, imposed from above, would likely only meet with a high level of cynicism and scepticism.

One way of countering such scepticism is to start with actual problems that confront real people. Such problems are concrete and the issues important. While there may be no perfect answers to these problems, there can still be good answers. And, to have an honest dialogue, there must first be honesty with oneself. Public servants have to see that their genuine concerns and dilemmas are taken seriously, and can be put on the table and discussed openly. Then they are more likely to regard the discussion and its outcome as authentic and worthy of respect.

Moreover, any conclusions about values that emerge from honest dialogue are far more likely to be credible. Establishing the dialogue on this basis allows the values to emerge from the discussion, rather than being imposed on it.

This summary booklet, supplemented when appropriate with a reading of *A Strong Foundation* and its companion Discussion Guide, is designed for your use, no matter what your position in the public service. You don't have to wait for others to act. You can start a discussion on values and ethics or spark a process or initiative that leads to such a discussion.

## ***Where and When Should Discussion Begin?***

The best place for a dialogue on values and ethics is one that is convenient to your workplace. The best time is soon, or even right now. How long each session should be depends on the participants and how long they want or need. You don't have to be a public speaker to initiate discussion.

Many techniques and approaches are possible. Mixing them gives variety to the dialogue, keeping it fresh. Some people will prefer to start out gradually, informally building up to longer, more concentrated sessions. Others may prefer to be immersed in a dedicated discussion setting where they can concentrate more deeply.

- **“Brown Bags”** are popular, informal sessions that require no special advance planning. Regular meetings give members of your team an opportunity to meet over a lunch they bring from home or take-out (in a brown bag). The place can be a nearby lunchroom for an hour or so a couple of times a month. Participation is voluntary. The focus is usually on opinion.
- **Team or Staff Meetings** are a convenient focal point within the workplace setting. Discussion of values and ethics can be one of several agenda items considered at regular meetings, or the main topic at special meetings. Because participation is usually mandatory, discussion may be less free. A potential drawback can arise if one or a few speakers, especially managers, dominate or limit the discussion.
- **“Dialogues”** are popular among those willing to experiment with a radically unstructured technique. Guidance for the dialogues comes from within the volunteer group, usually a small one. Topics suited to this setting explore the causes and results of organizational blockage. Group members may experience denial, conflict or absence of regular channels of communication, and seek solutions as needed.

- **Workouts** are basically one- or two-day workshops involving larger organizations. Small working subgroups feed suggestions and conclusions into the plenary group. The distinctive feature of a workout is the presentation of action recommendations to the relevant decision maker during the concluding session, with a commitment for immediate or early decision.
- **Retreats** are specially scheduled, usually offsite. They can be organized for work teams, management committees, professional communities or any other appropriate large group. Outside discussion facilitators and resource persons may be helpful for maintaining momentum. Sessions are often scheduled yearly to recharge the group's mental batteries.
- **Facilitated Discussion** is adaptable to many situations, from informal brown bags to full-scale retreats. The chief feature is an outside consultant knowledgeable about ways to animate group discussion. Topics often center on case studies prepared and presented by the facilitator to solicit input from all group members and reach a consensus for action.
- **Parallel Learning Structures** are used by teams that want to establish a structure spanning various parts and levels of a large organization outside the normal hierarchy. A parallel learning structure may be a useful focus for discussion and action on values. A co-ordinator may use a parallel learning structure as a main vehicle to advance the thinking and consensus in the team.

Finding which technique works best for you is simply a matter of experimenting. Rather than struggle through a method that fails to meet your needs, you can show leadership by introducing a new one or a new group of methods to your team.



## ***How Do I Initiate a Discussion at My Workplace?***

First, decide that you will take responsibility to organize the discussion and determine how you will want to proceed. Do you go to your supervisor, do you invite colleagues to help, etc.? Then take advantage of the materials on hand. This summary booklet on *Values and Ethics* outlines the main issues on which you could begin. Make certain everyone in the discussion group has a copy. You can order additional copies by sending your name, address, telephone number and number of copies needed, by fax to: (613) 996-2228 or by e-mail to: [lareleve@pco-bcp.gc.ca](mailto:lareleve@pco-bcp.gc.ca)

Next, propose that your discussion group adopt an appropriate meeting format. Factors to consider are meeting location, time available, number of people to be invited, and their current “comfort level” in speaking openly and honestly. An honest dialogue requires a setting in which individuals can speak forthrightly about difficult issues. An agenda could encourage a free and open discussion by asking people to identify the most important value issues within your organization.

Set the tone. You can point out to your group that the whole truth often cannot be known at the outset; it only emerges from the dialogue itself. You can encourage and help others to show openness, patience, an ability to listen and to absorb, a capacity to resist the rush to judgment and a willing suspension of belief.

Then, get going. You may wish to ensure an active dialogue on values by naming a coordinator or facilitator. Some organizations have trained facilitators in-house, while others find it more practical to seek outside assistance through the Public Service Commission, the Canadian Centre for Management Development or other groups or consultants.

Finally, contribute to the discussion on values and ethics throughout the public service by sharing your group’s thoughts and ideas through feedback (see back of this booklet).

## ***What Are the Issues?***

The Task Force on Public Service Values and Ethics identified six issues that, in its opinion, are fuelling the concern about values and ethics. These are the challenge of accountability, employment and values, principles of public service, old and new values, ethical challenges, and leadership. The six issues are summarized on the following pages.

Everyone within the public service will have their own opinions on these issues. Team members can begin by reading over these summaries and mapping out these or other issues on which the team wishes to start the discussion.

You could begin by identifying issues on which there is already general agreement or consensus. The Task Force's Discussion Guide contains some suggested case studies. Perhaps your colleagues can use the discussion forum to clarify their thinking on these issues. This can be a non-judgmental forum in which everyone has an opportunity to voice an opinion.

Once your group is comfortable with opening up, people can tackle more ambitious issues set out in the Task Force's report. At this stage the focus should be on soliciting ideas, not on judging or criticizing them. Analysis can come later, once all of the ideas are collected.

Remember, the Task Force's report is not the last word on any of the topics. Rather, it can give your work group a head start by clarifying issues and concepts, and offering perspectives or tentative conclusions that can provide an informed starting point for further debate.

Then your group will be ready to discuss the really challenging issues to them, in their workplace. These will be the issues they believe must be addressed as part of their public service renewal.

## ***1. The Democratic Context and the Challenge of Accountability***

Democratic government in Canada is founded on the principle that its elected executive is responsible and accountable to Parliament, both collectively and individually. Most issues of values and ethics in the public service lead back to this principle of democracy in a parliamentary system. The Task Force found the issues grouped under three main areas: conventions surrounding public service anonymity; accountability arising from new organizational and service delivery forms; and the congruence between political and public service values.

### ***Public Service Anonymity and Ministerial Accountability***

Formerly, public servants expected to offer professional, neutral and impartial service in exchange for anonymity [public servants not publicly accountable]. Now, they are participating in meetings of parliamentary committees and with the public to explain decisions. For their part, as programs and services have become more complex, Ministers sometimes wonder why they should publicly explain or defend actions of which they were unaware. The Task Force found that the distinctions between responsibility, accountability, answerability and blame sometimes cause confusion among elected officials, public servants, and the public. In their view, responsibility defined the subject field within which an office holder [both elected and public servants] acts; accountability is a means to enforce responsibility, rendering an account of how decisions have been taken and accepting personal consequences for problems the office holder caused or should have avoided or corrected; answerability is that part of accountability to inform and explain but without the associated personal consequences; and blame refers to determining whether the office holder caused the problem directly or ought to have taken steps to avoid it.

### ***Accountability and New Organizational Forms***

As new models of service delivery have evolved, some public servants have questioned whether these involve a fundamental change in ministerial responsibility. The Task Force concluded that careful attention needs to be given to clear, precise agreements spelling out what authority is delegated to these new bodies and what is retained, and what service standards and results are expected.

### ***Political and Public Service Values***

The evolution in Canadian parliamentary democracy highlights some perceived differences between political and public service objectives. The Canadian experience is that a professional public service is the best means for providing loyal support to succeeding elected governments and responding to the democratic process. At the same time, the idea of professionalism embodies the need to “speak truth to power”; that is, to make ministers and senior officials fully aware of the options for action and the potential consequences, and then to accept the decisions of ministers.

To reinforce democratic values, there appears to be a twofold challenge of communication: public servants need to reflect on whether and how well they explain political decisions to staff, and to demonstrate to staff that their views and analysis are being conveyed to ministers.

The following questions reflect typical issues that may arise during the dialogue on these topics:

- Do political and public service values conflict? What can you do to address the perception of conflict?
- How would you qualify the concepts of responsibility, accountability, answerability and blame to preserve both parliamentary government and public service values?
- How can lines of communication be improved to keep you better informed about the purposes and plans of ministers?

## **2. Employment and Values**

Downsizing in the public service has been seen by some public servants as a break with what they thought was an implicit bargain, understanding or “deal.” In exchange for giving the government of the day (and through it the people of Canada) their professionalism, neutrality, impartiality and loyalty, they expected tenure from partisan dismissal when governments changed. However, this was also taken to imply that public service employment could be expected for most of one’s working career.

Security of tenure cannot include a guarantee of permanent or lifetime employment if democratically elected governments are to maintain responsibility for the size of the public service and the amount of public resources devoted to it. However, a professional public service implies long-term rather than short-term employment, one that comprises a sufficiently long apprenticeship for employees to acquire the requisite knowledge, skills, sensitivities and outlook.

Likewise, loyalty is a two-way street. The public service employment regime can support and nourish the values of loyalty by employees to the public good and to the public trust and not for self advantage. In return, the employer can demonstrate loyalty to its employees through responsible leadership and good human resource management, helping employees with skills improvement to ensure their employability for current work and future employment opportunities.

### ***Changing Character***

Career changes between the public and private service are becoming more commonplace. But with no commitment for continued employment on either side, some observe fear that “public service” will become not a set of values, traditions and principles, but rather a group of people or a set of management systems and structures. They perceive the potential for a weakening of public service non-partisanship and neutrality.

### ***Public Service Culture and Critical Mass***

Public service renewal includes both retraining existing and recruiting new employees who bring with them new skills, perspectives and energy. But in order to become professionals themselves, new arrivals need to enter into a well-developed public service culture. This implies two things. First, the instincts, competencies, values and standards of public service must be well developed and continually nourished. Second, public service values must be embodied in a critical mass of persons who have spent significant time acquiring the skills, knowledge, reflexes and standards of public service — who are, in short, public service professionals.

Public service values can be enhanced by a critical mass as well as by a sense that values are rooted and shared in a common public service community. This implies a reasonable ease of movement within and between public service organizations, including between departments and service agencies. Such flexibility would at the same time support strong public service values and a broad public service culture.

Your group could consider the above issues under the following questions:

- What should be the criteria for “professionalism” in the public service?
- What measures and conditions of employment would be required to preserve or promote a common public service community with shared public service values?
- Are there special requirements preventing the public service from embracing the concepts of flexibility of hiring and employability found in the private sector?



### ***3. Principles of Public Service***

Public service values cannot be established by declaration or decree. They must arise through discussions and conversations among public servants. The core values emerging from such interaction seem to fall within four families or perspectives of related issues, namely, democratic values, professional values, ethical values and people values.

To be effective, public servants must be as loyal in implementation as they are fearless in their advice. Loyalty to the public interest, as represented and interpreted by the democratically elected government and expressed in law and the Constitution, is a fundamental value of public service.

The family of professional values includes concepts of excellence, competence, economy, objectivity and impartiality. “New” or emerging professional values may include quality, innovation, initiative, creativity and resourcefulness in delivering programs and services to clients/citizens. These latter terms are often merely new ways of expressing long-held values.

The distinctive form that ethical values, or integrity, assume in the public service is the ability to put the common good ahead of any private interest or advantage. Integrity is the key ingredient of trust upon which public service leadership and renewal must depend.

People values respect the dignity and recognize the worth of individuals. Public servants not only must be seen to be fair and even-handed in performing their duties for clients/citizens, but also must feel that they too are treated fairly and with respect.

### ***Values under Pressure***

Policies can and must change, but core values should not. In times of change, however, they may need to be clarified, reaffirmed or expressed in new ways.

Under stress, insufficient attention may be given to the implications or consequences for public service values. People may not take the time to reflect that even values can conflict. When this happens, difficult choices must be made.

A statement of principles for public service can offer guidance. Such a statement can set forth the role of the public service within the principles of federalism and responsible government. It can lay the basis for a strong foundation for public service renewal.

Questions you may examine include:

- In what ways do you feel that public service values are under pressure? What are the sources of the pressure? What can be done about them?
- How can a new moral contract provide the foundation for public service values? What form should such a contract take?
- In what ways does your work group embrace these values? How can it achieve more?

## **4. Values Old and New**

The process of renewal presents an opportunity for all public servants to review their deeply held values and beliefs about the nature of service to the government and the public.

The public administration perspective views government from the top down. It is interested in how democratic and political processes find expression in the administrative arm of government. It examines decision-making processes in institutions and the interaction between the senior public service and ministers/Parliament for making laws and regulations for the benefit of all citizens.

The public management perspective approaches government from the bottom up. It analyzes features of organizational life such as leadership, strategic management, work methods and arrangements, as well as client satisfaction with the quality of programs and services delivered by the organization.

### ***Conflicting Value Systems***

The values embodied in each system sometimes conflict. Public administration values focus on “due process” in a democratic and parliamentary system, “vertical accountability” and an ultimate reference to the public interest and the common good for all citizens. They may appear to pay less attention to results and real outputs. Public management values, on the other hand, emphasize the processes needed for carrying out concrete tasks centred on the real users or clients of public services. They may appear to be too commercial and ignore the complexities of client groups and trade-offs that are characteristic of the public sphere.

Some public servants focus on one perspective or the other exclusively, giving rise to a tension between the “old” public administration and “new” public management value systems. Both have strong adherents.

Debate in the public service over whether the public we serve are best described as “citizens” or “clients” has reinvigorated the idea of service. Emphasizing outputs and services has also encouraged horizontality and a whole-of-government approach. Rather than segregating public service functions on the basis of whether they deliver services or policy, they are being united in ways that reflect the real life of real people and the connectedness of the real world.

Issues you may wish to explore include:

- How does your work group reflect the public administration/public management dynamics? What do you see as an appropriate balance?
- What are the important elements in your understanding of the “ideals of public service”?
- What actions could be taken to remove barriers or strengthen support for horizontality and co-operation across organizational boundaries for program and service delivery?

## **5. Ethical Challenges**

Public servants rightly place considerable emphasis on providing a high level of professional service to clients/citizens. New working and staffing arrangements in the public service in many cases encourage and facilitate high-quality delivery of programs and services.

Occasionally, the objectives emerging from several value systems seem to conflict. When this happens, public servants may have to choose which value should take precedence in a given specific situation.

In some cases, the choices are clear-cut. The Conflict of Interest and Post-Employment Codes contain nine principles setting out important ethical considerations for public servants to address and respect, including not accepting a benefit in return for services to a client/citizen, etc.

In others, old distinctions are becoming blurred by more fluid career movements between the public and private sectors or by innovative management tools that reduce barriers between administrative units. A complicating feature is the changing balance between such concepts as values, rules and results. Rules and administrative processes often seem to focus on procedures and overlook actual outcomes and results that matter for clients/citizens.

### ***Heightened Awareness***

One positive outcome of public service reform and renewal is heightened awareness of the importance of achieving concrete results and outcomes. As a result, public organizations are attempting to reduce the burden of rules and bureaucratic processes, implementing instead options for flexibility, discretion, judgment and adaptability to local situations.

These new approaches bring people many benefits as well as responsibilities. Public servants have empowerment through greater freedom of action. This deepens their motivation to choose the best working methods and initiatives for program and service delivery. At the same time, they take responsibility for the consequences of their actions, without the safety net of rigid rules and compliance procedures.

### ***Framework for Guidance***

Empowerment and responsibility rely on a framework of values for guidance, with rules that enhance rather than undermine performance. This basis needs to be a substantive purpose rather than simply bureaucratic procedure.

Typical questions may include:

- What suggestions do you have for developing better guidelines in exercising individual discretion?
- What measures could help you resolve any sense of conflict of interest between your own concerns and those of clients/citizens when you are staffing, negotiating contracts or seeking partnerships?
- Does empowerment conflict with impartiality and equity in delivering programs and services to clients/citizens?
- Should you ignore or bend rules to achieve results-oriented goals?
- What does “responsibility” mean in the context of your work?



## ***6. Leadership in a Time of Change***

Leadership is key to effective team building. It has been said that an individual manages things but leads people. In a discussion of values, as they relate to renewal in the public service, the calibre and quality of leadership is of paramount importance.

Many people in the public service have expressed concern that there appear to be two opposing concepts of leadership. They perceive that senior managers talk about the importance of qualities and values in leadership, but act in a different manner. They do not feel in touch with the objectives of senior management and may be unsure whether they share the same values.

### ***A Fault Line in the Public Service***

A case in point is the discrepancy in perceptions about public service employment. The PS 2000 White Paper stated that "people are the greatest asset of the public service." This was followed closely by the government's response to fiscal imperatives through downsizing. Senior management leadership varied in its adjustment to these urgent needs. The result was that some senior managers were perceived as self-serving and motivated by turf protection rather than client needs or employee welfare.

Because downsizing is always challenging to carry out successfully and compassionately, employees may believe that managers know more than they are telling. Effective leadership confronts employees' feelings of betrayal, hurt and cynicism with honesty, openness, respect and caring. Public servants want to feel that they are involved in or connected to the decision-making processes in their organizations.

### ***Leadership of People***

The privilege and the obligations of public service leadership are to be found at all levels in the public service. All leaders have an obligation to communicate. They have an equal obligation to inform themselves, anticipate leadership, and meet ideas half way.

In your dialogue, you might ask:

- What connection do you perceive between people values and other values?
- What are the duties of leadership? What are your criteria for effective leadership?
- How could the climate in your workplace be improved to encourage discussion and debate about the “public trust” to tell people in authority, in confidence, things they do not necessarily wish to hear?

## ***The Dialogue Is Ongoing***

The need for continuous discussion on what people think about values and ethics in their workplace is ongoing. These are issues that public servants encounter at many stages in their everyday work. Constitutional values form part of the terms of the public trust that defines the mission of the public service. Societal values deserve further attention and study by public servants at every level, influencing the culture of the Canadian public service.

Dialogue on values and ethics is one step in a long process of renewal in the Public Service of Canada. That renewal must come from within; from values held consciously and enacted daily; from values rooted deeply in our system of government; from values that help give the public service confidence about its purpose and character; from values that help us regain a sense of public service as a high calling. This is the solid foundation on which we can build the public service of the future, a great national institution dedicated, as in the past, to the service of Canadians and their form of democratic government.

### ***Tell Us What You Think***

We value your feedback. By sharing your thoughts and ideas about discussion on values and ethics, you can help others stimulate discussion among their colleagues.

You may reply anonymously if you wish. While examples of success will be shared, the originating groups will not be identified.

Please send your suggestions and comments on *Values and Ethics* via facsimile or e-mail to:

**The Leadership Network**

**Fax: (613) 996-2228**

**E-mail: [lareleve@pco-bcp.gc.ca](mailto:lareleve@pco-bcp.gc.ca)**



## **Feedback**

*(tear off and send back to us)*

Did members of your work group  
meet to discuss values and ethics?

Yes ☐ No ☐

How many people were involved? \_\_\_\_\_

How many times did you meet? \_\_\_\_\_

What format did you use?

☐ "brown bag"

☐ team or staff meeting

☐ "dialogue"

☐ workout

☐ facilitated discussion

☐ retreat

☐ parallel learning structure

How long was each session? \_\_\_\_\_

What aspect worked well? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

What aspect would you improve? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Does the group intend to meet  
again to discuss values and ethics? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Is there some reason your work group can't meet to discuss values and ethics now?

- ☐ need more information/preparation materials
- ☐ workplace climate not supportive
- ☐ no time
- ☐ no budget
- ☐ work group too scattered to meet
- ☐ no facilitator/discussion leader

How can we help?

- ☐ provide more information/preparation kits
  - ☐ sponsor open discussion forums
  - ☐ other suggestions: \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Did your group reach some conclusions about the issues themselves or about ways to strengthen public service values and ethics within your organization or in the public service as a whole?

Yes ☐ No ☐

Please summarize them below.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



Y a-t-il des motifs qui empêchent votre groupe de se rencontrer maintenant pour discuter des valeurs et de l'éthique?

☐ nous avons besoin de plus d'information  
et de documents préparatoires;

☐ le climat de travail n'est pas favorable;

☐ pas le temps;

☐ pas de budget;

☐ le groupe est trop dispersé pour se rencontrer;

☐ nous n'avons pas trouvé d'animateur de discussion.

Comment pouvons-nous vous aider?

☐ fournir de plus amples renseignements et  
des troussees de documents préparatoires;

☐ parrainer des tribunes de discussion libre;

☐ autres suggestions : \_\_\_\_\_

Votre groupe a-t-il tiré certaines conclusions  
au sujet des questions soulevées ou à propos  
des moyens de renforcer les valeurs et l'éthique  
au sein de votre organisation ou dans  
l'ensemble de la fonction publique?

☐ Oui ☐ Non

Ajoutez tout commentaire jugé approprié au verso.

## Rétroaction

(séparez ce volet et renvoyez-le à notre attention)

Les membres de votre groupe se sont-ils rencontrés pour discuter des valeurs et de l'éthique?

Oui ☐ Non ☐

Combien de personnes y ont participé? \_\_\_\_\_

Combien de fois vous êtes-vous rencontrés? \_\_\_\_\_

Quel format avez-vous utilisé

☐ réunions casse-croûte;

☐ réunions d'équipe ou du personnel;

☐ dialogues;

☐ ateliers;

☐ journées de réflexion;

☐ discussions dirigées;

☐ structures d'apprentissage parallèles.

Quelle était la durée de chaque séance? \_\_\_\_\_

Qu'est-ce qui a bien fonctionné? \_\_\_\_\_

Qu'est-ce qui, selon vous, devrait être amélioré? \_\_\_\_\_

Le groupe a-t-il l'intention de se rencontrer à nouveau pour discuter des valeurs et de l'éthique? \_\_\_\_\_

Veuillez nous envoyer vos suggestions et commentaires sur les valeurs et l'éthique par télécopieur ou par courrier électronique à l'adresse suivante :

**Le Réseau du leadership**

**Télec. : (613) 996-2228**

**Adresse électronique : [lareleve@pco-bcp.gc.ca](mailto:lareleve@pco-bcp.gc.ca)**

## ***Le dialogue continu***

Le besoin de discuter de ce que pensent les gens des valeurs et de l'éthique en milieu de travail est sans fin. Les problèmes soulevés sont ceux auxquels les fonctionnaires font face dans de nombreuses facettes de leur travail quotidien. Les valeurs constitutionnelles contribuent au climat de confiance qui règne au sein de la population et qui permet de définir la mission de la fonction publique. Les valeurs sociétales méritent un examen plus approfondi et doivent être étudiées par les fonctionnaires à tous les niveaux puisqu'elles façonnent les influences qui s'exercent sur la culture de la fonction publique du Canada.

Le dialogue sur les valeurs et l'éthique est une étape d'un long processus de renouvellement dans la fonction publique du Canada. Ce renouvellement doit venir de l'intérieur; c'est-à-dire de valeurs possédées consciemment et appliquées quotidiennement, de valeurs profondément enracinées dans notre régime de gouvernement, de valeurs qui aident à convaincre la fonction publique de son but et de sa nature, de valeurs qui nous aident à considérer de nouveau le service du public comme un noble vocation. Telle est l'assise solide sur laquelle nous pourrions bâtir la fonction publique de l'avenir, une grande institution nationale vouée, comme par le passé, au service des Canadiens et de leur forme de gouvernement démocratique.

### ***Dites-nous ce que vous en pensez***

Nous apprécions votre réaction. En partageant vos réflexions et vos idées dans le cadre de la discussion sur les valeurs et l'éthique, vous pouvez inciter les autres à prendre l'initiative d'animer cette discussion auprès de leurs collègues.

Vous pouvez répondre de manière anonyme si vous le souhaitez. Les exemples de réussites seront diffusés, mais les groupes qui fourniront ces exemples ne seront pas identifiés.

***Le leadership des personnes***

Le privilège et l'obligation du leadership au sein de la fonction publique consistent à être présent à tous les niveaux. Tous les leaders ont l'obligation de communiquer. Ils ont l'obligation concomitante de s'informer, d'anticiper le leadership, de parcourir la moitié du chemin.

Au moment de la discussion, vous pouvez poser les questions suivantes :

- (Quelles relations percevez-vous entre les valeurs des personnes et les autres valeurs?
- (Quels sont les devoirs rattachés au leadership? (Quels sont à votre avis les critères d'un leadership efficace?
- (Comment pourrait-on améliorer le climat de votre milieu de travail pour encourager la discussion et le débat au sujet du « mandat du public » de dire aux gens au pouvoir, en confiance, des choses qu'ils ne souhaitent pas nécessairement entendre?

## 6. Le leadership à l'époque du changement

Le leadership est la clé du succès pour créer un esprit d'équipe. On a prétendu qu'on gère des objets, mais qu'on dirige des personnes. Dans une discussion portant sur les valeurs liées au renouvellement de la fonction publique, le calibre et la qualité des leaders est de la plus grande importance.

De nombreuses personnes au sein de la fonction publique se sont dites préoccupées par la présence de deux conceptions diamétralement opposées du leadership. À leurs yeux, les cadres supérieurs parlent de l'importance des qualités et des valeurs du leadership, mais ne préchent pas par l'exemple. Ces employés ne se sentent pas solidaires des objectifs poursuivis par la haute direction et ils ne sont parfois pas certains de partager les mêmes valeurs.

### *Ligne de faille dans la fonction publique*

Les différences de perception quant à l'emploi dans la fonction publique constituent un bon exemple. Le livre blanc FP-2000 affirmait que les ressources humaines représentent la plus grande richesse de la fonction publique. Peu de temps après, le gouvernement réagissait aux problèmes financiers par la compression de l'effectif. Le leadership de la haute fonction publique s'est adapté de diverses manières à ces besoins pressants. Certains cadres supérieurs ont été perçus comme étant à l'écoute de leurs propres besoins et motivés par la protection de leur territoire plutôt que par les besoins de leurs clients ou le bien-être de leurs employés.

Parce qu'il n'est pas évident de mettre en œuvre les compressions d'effectif avec succès et de façon humaine, les employés peuvent croire que les gestionnaires en savent plus que ce qu'ils leur disent. Les leaders efficaces abordent ouvertement les sentiments de trahison, les blessures et le cynisme des employés; ils le font avec honnêteté, ouverture d'esprit, respect et souci de leur bien-être. Les fonctionnaires doivent se sentir partie prenante ou en contact avec le processus de prise de décision dans leur organisation.

Ces nouvelles stratégies donnent aux employés de nombreux avantages et des responsabilités concomitantes. Les fonctionnaires s'habituent grâce à une plus grande liberté d'action. Cela renforce leur motivation à choisir les meilleures méthodes de travail et de prestation de services et de programmes. En même temps, ils sont responsables des conséquences de leurs actes, sans pouvoir s'accrocher au fil de sécurité que constituent les règles rigides et les procédures de conformité.

### **Cadre d'orientation**

L'habilitation et la responsabilisation s'appuient sur un cadre de valeurs stratégiques comportant des règles qui mettent le rendement en valeur au lieu de le saper. Cette base d'un tel système repose sur un but substantiel plutôt que sur une simple procédure bureaucratique.

Les questions qu'il convient de se poser sont les suivantes :

- Que proposez-vous en vue d'une meilleure orientation dans l'exercice de la discrétion individuelle?
- Quelles mesures pourraient vous aider à éliminer l'impression qu'il existe un conflit d'intérêts entre vos propres préoccupations et celles de vos clients et des citoyens lorsque vous dotez des postes, négociez des contrats ou recherchez des partenaires?
- L'habilitation entre-t-elle en conflit avec l'impartialité et l'équité dans le champ de l'élaboration des programmes et des services aux clients ou aux citoyens?
- Devriez-vous, afin d'atteindre les buts orientés vers les résultats, ne pas tenir compte des règles ou les contourner?
- Que signifie « responsabilité » dans l'exercice de vos fonctions?

## 5. Défis à relever en matière d'éthique

Avec raison, les fonctionnaires mettent l'accent sur l'offre, au client et au citoyen, d'un service atteignant un haut niveau de professionnalisme. Les nouvelles méthodes de travail et de dotation à la fonction publique encouragent et facilitent dans de nombreux cas la livraison de produits, de services et de programmes de grande qualité.

Occasionnellement, les objectifs qui découlent de plusieurs systèmes de valeurs semblent entrer en contradiction. Lorsque cela se produit, les fonctionnaires peuvent avoir à retenir les valeurs qui doivent primer dans une situation donnée.

Dans certains cas, les choix sont clairs. Les codes régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat contiennent neuf principes dont doivent tenir compte et que doivent respecter les fonctionnaires, notamment l'interdiction d'accepter un avantage quelconque en échange des services spéciaux rendus à un client et à un citoyen. Dans d'autres cas, les anciennes distinctions sont obscurcies par l'accroissement de la fluidité des transferts entre les secteurs public et privé ou par des outils de gestion novateurs qui réduisent les barrières entre les unités administratives. À cela vient s'ajouter la modification de l'équilibre entre des choses telles que les valeurs, les règles et les résultats. Les règles et les processus administratifs semblent souvent porter sur les procédures au détriment des produits réels et des résultats qui comptent pour les clients et les citoyens.

### *Niveau de sensibilisation renouveau*

Un des effets positifs de la réforme de la fonction publique et du renouvellement c'est qu'ils ont contribué à une meilleure compréhension de l'importance des résultats et des produits concrets. Ainsi, les organismes publics tentent de réduire le fardeau des règles et des processus bureaucratiques pour mettre l'accent sur la flexibilité, la discrétion, le jugement et l'adaptabilité aux situations locales.



- (Quelles mesures pourrait-on prendre afin de supprimer les obstacles à l'horizontalité et à la coopération au-delà des limites des organisations en vue de la prestation des programmes et des services, ou afin de renforcer l'appui pour cette horizontalité et cette coopération?)
- (Quels sont les principaux éléments alimentant votre compréhension des idéaux de la fonction publique?)
- (Comment votre groupe de travail reflète-t-il la dynamique administrative publique/gestion publique? Quel est, selon vous, l'équilibre approprié?)

Vous voudrez peut-être explorer les questions suivantes :

L'interdépendance du monde réel.  
de manières qui reflètent la vie réelle de personnes réelles et à fournir des services ou à élaborer des politiques, on les unit séparément les rôles de la fonction publique selon qu'ils consistent à l'approche pangouvernementale. Au lieu de considérer mis sur les résultats et les services à en outre encourager l'horizontalité et l'approche pangouvernementale. Au lieu de considérer - citoyens » ou des « clients » a revigoré l'idée du service. L'accent savoir s'il vaut mieux appeler les personnes que nous servons des Le débat mené dans la fonction publique sur la question de certains fonctionnaires s'attachent à l'une ou l'autre perspective de manière exclusive, ce qui engendre des tensions entre l'« ancien » système de valeurs de l'administration publique et le « nouveau » système de la gestion publique. Les deux tendances ont leurs adeptes inconditionnels.

#### 4. Valeurs anciennes et nouvelles

Le processus du renouvellement offre l'occasion, à tous les fonctionnaires, d'examiner les valeurs et les croyances profondément ancrées qu'ils entretiennent sur la nature du service au public.

L'administration publique voit, de son point de vue, le gouvernement de haut en bas. Elle s'intéresse à la façon dont les processus démocratique et politique s'expriment par la voix de l'organe administratif du gouvernement. Elle examine le processus de prise de décision dans les institutions, et le dialogue qu'entretiennent la haute fonction publique, les ministres et le Parlement pour la rédaction des lois et des règlements dans l'intérêt de tous les citoyens.

La gestion publique, quant à elle, examine le gouvernement de bas en haut. Elle analyse des facettes de la vie organisationnelle comme le leadership, la gestion stratégique, les méthodes et les arrangements de travail, de même que la satisfaction de la clientèle quant à la qualité des programmes et des services fournis.

#### *Systèmes de valeurs en conflit*

Les systèmes de valeurs propres à chaque perspective entrent parfois en conflit. Les valeurs de l'administration publique mettent l'accent sur l'application régulière de la loi dans un régime démocratique et parlementaire, la « responsabilisation verticale » et le renvoi, en dernière analyse, à l'intérêt public et au bien commun. Il peut sembler que ces valeurs accordent peu d'attention aux résultats et aux produits réels. Les valeurs de la gestion publique, d'autre part, mettent l'accent sur les processus requis pour accomplir des tâches concrètes, centrées sur les utilisateurs ou clients réels des services publics. Elles peuvent sembler trop commerciales et ignorer la complexité des groupes de clientèles et des échanges, qui caractérisent le secteur public.

- Dans quelle mesure votre groupe de travail endosse-t-il ces valeurs? Comment peut-il faire mieux?
- Comment un nouveau contrat moral pourrait-il servir d'assise aux valeurs de la fonction publique? Quelle forme un tel contrat devrait-il prendre?
- De quelles façons, selon-vous, les valeurs de la fonction publique sont-elles sous pression? Quelles sont les sources de cette tension? Que peut-on y faire?

Voici quelques questions qui pourraient être posées :

Une déclaration de principes pour la fonction publique pourrait servir de guide. Une telle déclaration pourrait établir le rôle que peut jouer la fonction publique dans le cadre des principes du fédéralisme et de la responsabilité gouvernementale. Elle pourrait poser les assises qui permettraient d'ériger sur des bases solides le renouvellement de la fonction publique.

Dans des situations de tension, il se peut qu'on accorde une attention insuffisante aux implications ou aux répercussions de ces réalités sur les valeurs de la fonction publique. Il se peut que les gens ne prennent pas le temps de constater que les valeurs elles-mêmes peuvent entrer en conflit. Lorsque cela se produit, des choix difficiles doivent être faits entre ces valeurs.

**Valeurs sous pression**

Les politiques peuvent et doivent changer; les valeurs de base doivent être préservées. À une époque de changement, il se peut toutefois qu'on doive les expliciter, les réaffirmer ou les exprimer de façon différente.

qu'ils exercent au profit de leur clients ou des citoyens, mais ils doivent également avoir l'impression d'être eux-mêmes traités de façon équitable et respectueuse.

### 3. Principes de la fonction publique

Les valeurs de la fonction publique ne peuvent être établies par voie de déclaration ou de décret. Elles doivent se dégager des discussions et des conversations qui ont cours entre les fonctionnaires. Les valeurs de base qui émergent de tels échanges de points de vue semblent se répartir en quatre branches de la même famille ou variations sur des thèmes apparentés : les valeurs *démocratiques*, les valeurs *professionnelles*, les valeurs *éthiques* et les valeurs *personnelles*.

Pour être efficaces, les fonctionnaires doivent être aussi loyaux dans l'action qu'intégrides dans leurs fonctions de conseillers. La loyauté à l'égard public, telle qu'elle est représentée et interprétée par le gouvernement élu démocratiquement et telle qu'elle s'exprime dans la loi et la Constitution, est une valeur fondamentale de la fonction publique.

La famille des valeurs professionnelles englobe les concepts d'excellence, de compétence, d'économie, d'objectivité et d'impartialité. Les valeurs professionnelles « nouvelles » ou émergentes, pourraient inclure la qualité, l'innovation, l'initiative, la créativité et le talent dans la prestation des programmes et des services aux clients ou aux citoyens. Ces derniers termes ne sont souvent tout simplement que de nouvelles façons d'exprimer des valeurs anciennes.

La forme distinctive que revêtent les valeurs éthiques, ou l'intégrité, à la fonction publique tient à la capacité de faire passer le bien commun avant l'intérêt privé ou les avantages personnels. L'intégrité est l'ingrédient fondamental de la confiance sur laquelle le leadership de la fonction publique et le renouvellement doivent s'appuyer.

Les valeurs personnelles respectent la dignité et reconnaissent la qualité des personnes. Les fonctionnaires ne doivent pas seulement être vus comme justes et impartiaux dans les fonctions

## **Culture de la fonction publique et masse critique**

Le renouvellement de la fonction publique suppose notamment recruter des employés de l'extérieur qui apportent avec eux des compétences, des perspectives et une énergie nouvelles. Mais, pour devenir des professionnels, les nouvelles recrues doivent s'intégrer à une culture de la fonction publique bien établie. Cela suppose premièrement que les instincts, les compétences, les valeurs et les normes de la fonction publique doivent être bien développés et constamment entretenus. Deuxièmement, les valeurs de la fonction publique doivent être incarnées dans une masse critique de personnes qui ont passé un temps considérable à acquérir les compétences, les connaissances, les réflexes et les normes de la fonction publique – en un mot, des fonctionnaires professionnels.

Les valeurs de la fonction publique peuvent être renforcées par une masse critique autant que par le sentiment qu'elles sont enracinées dans la collectivité que forme la fonction publique, et communes à tous ses membres. Cela suppose une mobilité raisonnable au sein des organisations de la fonction publique et entre elles, y compris entre les ministères et les organismes de service. Cette souplesse appuierait en même temps l'existence de valeurs de la fonction publique solides et d'une vaste culture de la fonction publique.

Votre groupe pourrait étudier les thèmes susmentionnés dans le cadre des questions suivantes :

- Quels devraient être les critères du « professionnalisme » dans la fonction publique?
- Quelles mesures et conditions d'emploi faudrait-il pour continuer ou promouvoir une collectivité de fonctionnaires animés de valeurs professionnelles communes?
- Y a-t-il des exigences particulières qui empêchent la fonction publique d'adopter les idées de souplesse du recrutement et d'employabilité que l'on trouve dans le secteur privé?

## 2. Emploi et valeurs

La compression de l'effectif de la fonction publique a été perçue par certains fonctionnaires comme une violation de ce qu'ils croyaient être un arrangement, une entente ou un « marché » implicites. En donnant au gouvernement de l'heure (et par son entremise, au peuple canadien) leur professionnalisme, leur neutralité, leur impartialité et leur loyauté, ils s'attendaient en retour à être à l'abri des congédiements partisans lors des changements de gouvernement. Cela signifiait en outre souvent qu'ils pouvaient s'attendre à passer la majeure partie de leur carrière dans la fonction publique. Or, la sécurité d'emploi ne peut comprendre une garantie de situation permanente ou à vie si les gouvernements démocratiquement élus doivent conserver la responsabilité de la taille de la fonction publique et de la quantité de deniers publics qui lui sont consacrés. Toutefois, une fonction publique professionnelle suppose un emploi à long terme plutôt qu'à court terme comme portant une période d'apprentissage suffisamment longue pour permettre aux employés d'acquérir les connaissances, les compétences, les sensibilités et la perspective nécessaires.

La loyauté s'exerce dans les deux sens. Le régime d'emploi de la fonction publique peut soutenir et entretenir, chez les employés, la fidélité à l'égard du bien public et de la confiance du public, plutôt que la recherche de leur avantage personnel. De son côté, l'employeur peut manifester sa loyauté envers ses employés par l'exercice d'un leadership responsable et d'une bonne gestion des ressources humaines, en les aidant à améliorer leurs compétences afin de garantir leur *employabilité* à des postes actuels et futurs.

### *La transformation de la fonction publique*

Les changements de carrière entre les organismes publics et privés sont de plus en plus fréquents. Mais en l'absence de promesses d'emploi permanent de part et d'autre, certains craignent que la fonction publique ne devienne non pas un ensemble de valeurs, de traditions et de principes, mais plutôt un groupe de personnes ou un ensemble de systèmes et de structures de gestion. Ils perçoivent la possibilité d'un amenuisement de la neutralité et de l'indépendance politique.

- Les questions suivantes sont typiques de celles qui pourront être soulevées au cours du dialogue sur ces thèmes :
- Y-a-t-il un conflit entre les valeurs politiques et celles de la fonction publique? (Que peut-on faire pour remédier à la perception de conflit?)
  - Comment pourrait-on nuancer les idées de responsabilité, d'obligation de rendre compte, d'obligation de s'expliquer et de blâme pour protéger à la fois les valeurs du régime parlementaire et celles de la fonction publique?
  - Comment peut-on améliorer les lignes de communication pour mieux vous tenir au courant des buts et des plans des ministres?

rendre compte selon lequel le titulaire est tenu d'informer et d'expliquer, mais non d'accepter les conséquences personnelles liées aux décisions; et l'on parle de blâme lorsqu'il s'agit de déterminer si le titulaire a causé le problème directement ou s'il aurait dû prendre des mesures pour l'éviter.

***L'obligation de rendre compte***  
***et les nouveaux modèles d'organisation***

L'avènement de nouveaux modèles de prestation des services a amené certains fonctionnaires à se demander si ceux-ci modifient fondamentalement la responsabilité ministérielle. Le Groupe de travail a constaté qu'il faut prendre grand soin d'établir des ententes claires et précises énumérant les pouvoirs délégués à ces nouveaux organismes, les pouvoirs que l'on conserve, ainsi que les normes de service et les résultats attendus.

***Valeurs politiques et valeurs de la fonction publique***

L'évolution de la démocratie parlementaire canadienne met en lumière certaines des différences perçues entre les objectifs politiques et ceux de la fonction publique. L'expérience canadienne est qu'une fonction publique professionnelle constitue le meilleur moyen de fournir un soutien loyal aux gouvernements élus qui se succèdent et de satisfaire au processus démocratique. En même temps, l'idée du professionnalisme comprend la nécessité de « dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir », c'est-à-dire de renseigner pleinement les ministres et les hauts fonctionnaires sur les diverses lignes d'action possibles et sur leurs conséquences potentielles, puis d'accepter les décisions légitimes des ministres.

Le renforcement des valeurs démocratiques semble présenter un défi de communication double en ce sens que les fonctionnaires doivent, d'une part, se demander s'ils expliquent les décisions politiques à leur personnel et, dans l'affirmative, jusqu'à quel point ils le font bien et, d'autre part, faire voir aux membres de leur personnel que leurs points de vue et leurs analyses sont communiqués aux ministres.



## 1. Le contexte démocratique et le défi de la responsabilisation

Le gouvernement démocratique du Canada repose sur le principe que son organe exécutif élu doit rendre des comptes au Parlement collectivement et individuellement. La plupart des questions de valeurs et d'éthique dans la fonction publique nous ramenaient à ce principe de démocratie dans un régime parlementaire. Le Groupe de travail les a trouvées rattachées à trois domaines principaux, soit les conventions entourant l'anonymat de la fonction publique, l'obligation de rendre compte découlant des nouveaux modèles d'organisation et de prestation des services, et la concordance des valeurs politiques et des valeurs de la fonction publique.

### ***Anonymat de la fonction publique et responsabilité ministérielle***

Autrefois, les fonctionnaires offraient de fournir des services professionnels, neutres et impartiaux en échange de l'anonymat [fonctionnaires non comptables envers le public]. Aujourd'hui, ils participent aux réunions de comités parlementaires et à des rencontres avec le public pour expliquer les décisions. Par ailleurs, en raison de la complexité accrue des programmes et des services, les ministres se demandent parfois pourquoi ils devraient expliquer ou défendre publiquement des actes dont ils n'étaient pas au courant. Le Groupe de travail a constaté que les distinctions entre responsabilité, obligation de rendre compte, obligation de s'expliquer et blâme suscitent parfois de la confusion chez les élus, chez les fonctionnaires et chez le public. À son avis, le terme responsabilité définit le domaine à l'intérieur duquel le titulaire d'une charge [qu'il s'agisse d'un élu ou d'un fonctionnaire] agit; l'obligation de rendre compte est un moyen de traduire la responsabilité dans les faits, en obligeant le titulaire à rendre compte de la façon dont les décisions ont été prises et à accepter les conséquences personnelles des problèmes qu'il a causés ou qu'il aurait dû éviter ou corriger; l'obligation de s'expliquer est l'aspect de l'obligation de

## Quelles sont les questions à débattre?

Le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a recensé six questions qui, à son avis, sont à l'origine de l'inquiétude au sujet des valeurs et de l'éthique. Il s'agit du défi de la responsabilisation, de l'emploi et des valeurs, des principes de la fonction publique, des valeurs anciennes et nouvelles, des défis moraux, et du leadership. Ces six questions sont résumées dans les pages qui suivent.

Chacun au sein de la fonction publique aura ses propres préoccupations. Les membres des équipes de travail peuvent commencer par lire ces résumés et déterminer les questions qu'ils souhaitent aborder au début de la discussion.

Vous pouvez commencer par cerner les questions à propos desquelles il existe déjà une entente de principe ou un consensus. Le guide de discussion du Groupe de travail contient quelques études de cas. Vos collègues pourront peut-être faire appel à une tribune de discussion pour préciser où ils se situent par rapport à ces questions. Il pourrait s'agir d'un forum au cours duquel on ne porte pas de jugement et où chacun a l'occasion d'exprimer son opinion.

Une fois que les membres de votre groupe seront prêts à s'ouvrir, ils pourront aborder des questions plus ardues soulevées dans le rapport du Groupe de travail. À cette étape, il faut mettre l'accent sur la recherche d'idées, non sur les jugements ou les critiques. L'analyse peut venir plus tard une fois que toutes les idées ont été rassemblées.

Le Groupe de travail, ne l'oubliez pas, ne prétend pas avoir tout dit sur quel que sujet que ce soit. Son travail peut plutôt lancer la réflexion de votre groupe en clarifiant les questions et les idées et en offrant des points de vue ou des conclusions provisoires pouvant fournir un point de départ à un débat plus poussé.

Les membres de votre groupe seront alors prêts à discuter les questions qui leur posent vraiment des défis dans leur milieu de travail, questions qui, à leur avis, doivent être résolues dans le cadre du renouvellement de la fonction publique.

leurs propres animateurs, tandis que d'autres trouvent plus pratique d'obtenir une aide externe en s'adressant à la Commission de la fonction publique, au Centre canadien de gestion ou à d'autres groupes ou consultants.

Contribuez enfin à la discussion sur les valeurs et l'éthique dans l'ensemble de la fonction publique en communiquant les idées et opinions de votre groupe grâce à la rétroaction (voir à la fin de cette brochure).

## Comment organiser le dialogue en milieu de travail?

D'abord, prenez la responsabilité d'organiser le dialogue et choisissez la façon dont vous allez procéder — demander l'aide de votre superviseur ou de vos collègues, etc. Puis, servez-vous du matériel disponible. Cette brochure sur les valeurs et l'éthique présente les principales questions que vous pouvez aborder d'entrée de jeu. Assurez-vous que chaque participant a son propre exemplaire. Vous pouvez obtenir des exemplaires supplémentaires en communiquant par télécopieur au (613) 996-2228, ou par courrier électronique à [lareleve@pco-bcp.gc.ca](mailto:lareleve@pco-bcp.gc.ca)

Proposez ensuite que votre groupe de discussion adopte une formule de réunion appropriée. Parmi les aspects à envisager figurent le lieu de réunion, le temps disponible, le nombre de personnes à inviter et la mesure dans laquelle elles se sentent à l'aise pour s'exprimer ouvertement et honnêtement. Un dialogue honnête nécessite un cadre où les gens peuvent parler franchement de questions difficiles. Une façon de favoriser une discussion libre et ouverte consisterait à demander aux participants de désigner, dans un ordre du jour, les questions de valeurs les plus importantes pour votre organisation.

Donnez le ton. Vous pouvez signaler à votre groupe que, souvent, toute la vérité n'est pas apparente au début et qu'elle se dégage seulement du dialogue lui-même. Vous pouvez encourager et aider les autres à faire preuve d'ouverture et de patience et à se montrer capables d'écouter et d'assimiler, de résister à la tentation de porter des jugements hâtifs, et disposés à suspendre leurs convictions.

Mettez-vous ensuite à l'œuvre. Vous voudrez peut-être désigner un coordonnateur ou un animateur pour assurer un dialogue dynamique sur les valeurs. Certaines organisations ont formé

- Les structures d'apprentissage parallèles sont utilisées par les organismes qui veulent établir, en marge de la hiérarchie normale, une structure regroupant diverses composantes et divers niveaux d'une grande organisation. Une structure d'apprentissage parallèle peut être utile à la discussion et aux interventions sur les valeurs. Un coordinateur peut faire appel à une structure d'apprentissage parallèle pour faire progresser la réflexion et atteindre un consensus au sein d'une organisation.

Pour trouver la technique qui vous convient le mieux, il suffit de les essayer tour à tour. Plutôt que de vous battre avec une méthode qui ne répond pas à vos besoins, vous ferez preuve de leadership en en proposant une nouvelle à votre équipe.

- Les **dialogues** sont populaires auprès des personnes qui veulent faire l'expérience d'une technique qui n'est pas du tout structurée. L'encadrement des dialogues est confié aux membres du groupe, habituellement un petit groupe de volontaires. Ce genre d'encadrement convient bien aux situations où on explore les causes et les résultats des blocages organisationnels. Les membres du groupe peuvent se sentir rejetés, se sentir en situation de conflit, souffrir de l'absence de leurs canaux habituels de communication et chercher à résoudre ces problèmes.
- Les **ateliers** consistent essentiellement en réunions d'une ou deux journées organisées par des organismes de grande taille. Généralement, le groupe est divisé en petits sous-groupes qui font rapport de leurs suggestions et conclusions en plénière. L'atelier se distingue par la présentation, à la séance de clôture, des mesures recommandées aux décideurs, qui s'engagent à y donner suite sans délai.
- Les **journées de réflexion** sont des séances spécialement planifiées, habituellement à l'extérieur du lieu de travail. Elles peuvent être organisées pour des équipes de travail, des comités de gestion, des comités professionnels ou pour tout autre groupe de grande taille. Des facilitateurs et des personnes-ressources de l'extérieur peuvent contribuer à maintenir la dynamique du groupe. Les séances sont souvent organisées annuellement, pour recharger les batteries mentales du groupe.
- Les **discussions dirigées** peuvent convenir à de nombreuses situations, depuis les réunions casse-croûte jusqu'aux retraites. La principale caractéristique de cette formule est l'intervention d'un consultant externe qui connaît bien les techniques d'animation des groupes de discussion. On y aborde souvent des études de cas préparées et présentées par l'animateur en vue de solliciter l'apport de tous les membres du groupe et d'en arriver à des consensus sur les mesures à prendre.

## Où et quand la discussion devrait-elle commencer?

L'endroit idéal pour un dialogue sur les valeurs et sur l'éthique est un local commode dans votre milieu de travail. Le meilleur moment est bientôt, voire tout de suite. La durée de chaque séance devrait dépendre des participants et du temps qu'ils veulent y consacrer ou dont ils ont besoin. Vous ne devez pas être vous-même orateur pour amorcer une discussion.

De nombreuses techniques et stratégies peuvent être retenues. Le fait de les combiner donne de la variété et de la spontanéité au dialogue. Certaines personnes préféreront commencer de façon graduelle et passer, au fil du temps, à des séances plus longues et plus denses. D'autres préféreront travailler en internat, dans un environnement réservé à la discussion, où ils pourront se concentrer davantage.

- Les réunions casse-croûte sont des séances informelles, réunions casse-croûte régulières donnent aux membres de votre organisme l'occasion de se rencontrer à l'heure du déjeuner tout en mangeant des plats préparés à la maison ou des plats achetés. Ils peuvent se rencontrer pendant environ une heure, quelques fois par mois, dans une salle à manger située à proximité. L'assistance à ces rencontres est libre. On s'y attarde surtout aux opinions.

- Les réunions d'équipe ou du personnel présentent un point de ralliement commode en milieu de travail. La discussion des valeurs et des questions d'éthique pourrait être un des points à l'ordre du jour, ou l'objet principal d'une réunion spéciale. Puisque la participation à ce genre de rencontre est habituellement obligatoire, il se peut que la discussion soit moins spontanée. Il se peut aussi que, dans un tel contexte, une ou plusieurs personnes, particulièrement les gestionnaires, dominent ou limitent la discussion.

Qui plus est, toute conclusion sur les valeurs émergeant d'une telle discussion sera beaucoup plus susceptible d'être crédible. Etablir le dialogue ainsi permet aux valeurs d'émerger de l'entretien plutôt que d'être imposées d'autorité.

La présente brochure employée, s'il y a lieu, avec *De solides assises* et le guide de discussion qui l'accompagne, est conçue à votre usage, quel que soit le niveau du poste que vous occupez à la fonction publique. Vous n'êtes pas forcé d'attendre les autres pour agir. Vous pouvez amorcer un processus ou lancer une initiative qui conduira à cette discussion.



## Qui devrait amorcer la discussion?

Au moment de la rédaction de son rapport, le Groupe de travail a craint que les fonctionnaires aient l'impression qu'il ne leur était pas destiné. Son objectif a donc été de stimuler un dialogue qui permettrait à chacun d'évaluer les mesures à prendre pour favoriser sa croissance personnelle. Il a choisi d'attribuer la responsabilité d'amorcer ce dialogue à chacun d'entre nous : cadres supérieurs, cadres intermédiaires, travailleurs de la base, chargés d'offrir les programmes et les services, et employés de soutien. À vous aussi!

Il n'y a pas d'exigence particulière pour ouvrir ce dialogue ou l'alimenter. Une des raisons pour lesquelles les membres du Groupe de travail n'ont pas entrepris d'élaborer une liste complète et définitive des valeurs de la fonction publique, c'est qu'ils voulaient que l'énoncé ou la synthèse de ces valeurs se dégage des enjeux et des problèmes réels auxquels font face les fonctionnaires d'aujourd'hui.

Une stratégie semblable pourrait vous aider. Les membres du Groupe de travail ont admis que tout exercice structuré sur les valeurs, imposé d'en haut, serait sans doute accueilli avec beaucoup de cynisme et de scepticisme.

Si l'on veut endiguer ce scepticisme, il faut d'abord s'attaquer aux problèmes réels auxquels les gens, en chair et en os, sont confrontés. Et les enjeux sont importants. Il n'existe peut-être pas de solutions parfaites à ces problèmes, mais il peut y en avoir de bonnes. Et, pour tenir un dialogue honnête, il faut d'abord être honnête avec soi-même. Les fonctionnaires doivent pouvoir constater que leurs préoccupations et leurs dilemmes légitimes sont pris au sérieux et se sentir libres de les exprimer et d'en discuter ouvertement. Ils seront alors plus enclins à tenir la discussion et ses résultats pour authentiques et dignes de respect.

## Le fond du dialogue

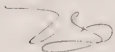
Le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a reconnu dès le départ que, de l'avis des fonctionnaires, il y avait un hiatus entre les paroles et les actes de leurs leaders. Il s'est donc concentré non pas sur des mots, mais sur des questions réelles comme les suivantes : les fonctionnaires seront-ils régulièrement appelés à comparaître devant des comités parlementaires et blâmes pour leurs actes? La fonction publique adoptera-t-elle les valeurs du secteur privé? La fonction publique de l'avenir aura-t-elle un contrat de travail de courte durée, avec possibilité de renouvellement?

Après avoir examiné ces questions réelles et les autres, le Groupe de travail a constaté que certaines catégories de valeurs et d'éthique étaient utiles pour déterminer l'orientation à prendre. La présente brochure résume son rapport, *De solides assises*, et le guide de discussion qui l'accompagne. Elle expose les grandes lignes des conclusions auxquelles il est parvenu.

De l'avis du Groupe de travail, les ministères, les conseils régionaux, les groupes fonctionnels et tous les niveaux et groupes d'employés ont intérêt à adopter une approche similaire, soit engager un dialogue franc sur les questions qui les préoccupent le plus. Le présent document suggère certains sujets à explorer, mais les plus importants sont ceux qui vous tiennent à cœur personnellement. Nous espérons que le cadre de travail et les idées qu'il contient apporteront un appoint à votre dialogue.

sur les valeurs dans leur milieu de travail, voire l'amorcer. Elle souligne les enjeux et soulève les questions intéressantes qui en découlent.

La réaction reçue permettra de vérifier son utilité. Vous voudrez bien prendre quelques minutes pour remplir le questionnaire à la fin de la présente brochure. Précisez comment vous percevez les valeurs et l'éthique de la fonction publique et partagez vos expériences en discutant. En procédant de la sorte, vous contribuerez à l'atteinte des buts de *La Revue* et prendrez part au processus de renouvellement de la fonction publique.



**John C. Tait**  
Président du Groupe de travail  
sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique  
et conseiller principal du Bureau du Conseil privé

## Préface

Le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a mené ses travaux à une époque où de nombreux fonctionnaires remettaient en question les principes étayant la fonction publique et s'interrogeaient sur l'éthique guidant la fonction publique elle-même.

Comme il ne croyait pas que son mandat devait être de définir un ensemble de valeurs pour la fonction publique, il a plutôt choisi de s'inspirer de ce que les gens avaient en tête, de ce qui les préoccupait et les concernait, et d'encourager la discussion dans le cadre du projet *La Relève*.

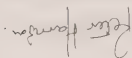
Le rapport du Groupe, *De solides assises*, visait à combler l'écart qui, aux yeux de nombreux fonctionnaires, séparait leurs aspirations de la réalité. Ce sont les valeurs personnelles qui incitent les gens à s'améliorer et à lutter pour réaliser à leurs aspirations. Une compréhension plus riche et plus complète de ces valeurs peut nous aider à bâtir l'avenir sur les traditions et les aspirations les plus exemplaires de la fonction publique.

Le Groupe de travail espère que tous les fonctionnaires, à tous les échelons, trouveront son rapport, *De solides assises*, utile et que celui-ci pourra servir d'assise à l'édification d'autres réalités. La publication de ce rapport n'est certes pas le couronnement d'une démarche, mais plutôt une première étape dans le cheminement progressif vers le renouveau.

Une des étapes de ce cheminement consiste à alimenter une vaste discussion sur les valeurs et l'éthique. C'est pour faciliter un tel dialogue que la présente brochure, fondée sur le rapport intitulé *De solides assises* et sur le guide de discussion sur la façon dont les fonctionnaires à tous les échelons peuvent participer au dialogue

trouvent sur le site Web du Centre canadien de gestion, à l'adresse <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>, ou sur le site de *La Relève*, à l'adresse <http://lareleve.ipsgc.gc.ca>

La distribution générale du présent résumé de *De solides assises* et de son guide de discussion vise maintenant à élargir la portée de la discussion sur les valeurs et l'éthique. On exhorte les équipes et les groupes de toute la fonction publique à se joindre à ce dialogue. J'encourage tous et chacun, dans toute la fonction publique, à amorcer un dialogue avec leurs collègues sur le sens qu'ils attribuent aux termes « valeurs » et « éthique » et sur la façon de les appliquer dans leur milieu de travail.



**Peter Harrison, Ph.D.**  
Directeur, Le Réseau du leadership  
Été 1998

## Avant-propos

*La Relève* a été mise sur pied en janvier 1997 pour servir de point d'ancrage au renouvellement de l'ensemble de la fonction publique du Canada. Placée sous les auspices du Bureau du Conseil privé et forte de l'engagement des sous-ministres à encourager le changement, elle fait appel à la participation des fonctionnaires de tous les ministères et de toutes les régions.

Le processus de renouvellement et de changement est animé en partie par l'élan donné par les discussions appuyées à tous les échelons de la fonction publique. Pour cette raison, *La Relève* entend un plan de communication ambitieux touchant des initiatives et des idées précises.

La valeurs et l'éthique dans la fonction publique sont au nombre des questions à l'étude dans le cadre de *La Relève*. Ce sujet a été abordé pour la première fois par le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, créé en 1995. Celui-ci s'est penché ouvertement et honnêtement sur les démarches et les préoccupations des fonctionnaires au sujet des valeurs.

La publication, en décembre 1986, du rapport du Groupe de travail intitulé *De solides assises* faisait suite à une période de profond changement dans une fonction publique fédérale dont l'effectif venait d'être réduit par suite des contraintes financières que subissait le gouvernement. Le rapport mettait en lumière la nécessité d'un dialogue ouvert entre les fonctionnaires en vue de débattre en profondeur des valeurs qui les guideront dans l'avenir et, en fin de compte, de réaffirmer celles-ci. Un guide de discussion a en outre été établi afin d'aider les organisations, les leaders et les membres de la fonction publique à entreprendre un dialogue soutenu au sujet des valeurs de la fonction publique, à partir des constatations du Groupe de travail. Les deux documents se



# Table des matières

<b>Avant-propos</b> par Peter Harrison	iii
<b>Préface</b> par John Tait	
Président du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique	v

<b>Le fond du dialogue</b>	1
----------------------------	---

<b>Qui devrait amorcer la discussion?</b>	2
---	---

<b>Où et quand la discussion devrait-elle commencer?</b>	4
--	---

<b>Comment organiser le dialogue en milieu de travail?</b>	7
--	---

<b>Quelles sont les questions à débattre?</b>	9
---	---

1. Le contexte démocratique et le défi de la responsabilisation	10
2. Emploi et valeurs	13
3. Principes de la fonction publique	15
4. Valeurs anciennes et nouvelles	17
5. Défis à relever en matière d'éthique	19
6. Le leadership à l'époque du changement	21

<b>Le dialogue continu</b>	23
----------------------------	----

*Nota : Dans la présente publication, les termes du genre masculin utilisés pour désigner les personnes englobent à la fois les hommes et les femmes.*



Le Réseau du leadership est une organisation à structure horizontale ayant pour mandat de promouvoir, de mettre en place et de maintenir des réseaux regroupant les leaders de toute la fonction publique du Canada ainsi qu'à les aider à relever les défis continus de *La Relève*.

Pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe Communication Canada inc. (GCC) au :  
tél. : (819) 779-4341  
téléc. : (819) 779-2833

Pour obtenir d'autres exemplaires du présent guide, le rapport intégral du Groupe de travail et le guide de discussion qui l'accompagne, prière de communiquer avec Le Réseau du leadership en indiquant vos noms, adresse, numéro de téléphone et le nombre d'exemplaires dont vous avez besoin.

Télécopieur : (613) 996-2228  
Adresse électronique : [lareleve@pco-bcp.gc.ca](mailto:lareleve@pco-bcp.gc.ca)

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 1998

Dialogue sur les

valeurs

et

l'éthique :

Un guide pratique

d'après De solides assises  
Le rapport du Groupe de travail sur les valeurs  
et l'éthique dans la fonction publique



Le Réseau  
du Leadership

The Leadership  
Network

Canada







Oxford  
UNIVERSITY PRESS  
MADE IN CHINA